

銀行法規遵循及其功能*

林 正 芳 譯**

壹、前 言

巴塞爾銀行監理委員會基於持續探討銀行監理議題並提昇銀行組織安全穩健實務，發布本份有關銀行法規遵循風險及功能文件。銀行監理機關應確認銀行已遵循有效的法規遵循政策與作業流程，且當發現違反法令情事時，銀行管理人員已採取適當的改正措施。

法規遵循應從最高管理層級做起，在注重誠實及廉潔且由董事及高階管理人員以身作則的公司文化中，法規遵循最有效，其關乎銀行所有人員，且應被視為整體營業活動之一環，銀行執行業務時應遵守高標準規範，且隨時監視是否已遵循法規的精神及條文。即使未違反任何法律，若忽略其行為對股東、客戶、員工及市場的影響，也可能嚴重損害其公信力及聲譽。

本文所稱“法規遵循風險”係指因違反法律、監理法規、業務準則、相關的自律標準及優良實務準則（統稱為法律、法規及準則）而遭致法令主管或監理機關懲罰、重大

財務或聲譽損失之風險。

遵守法律、法規及準則，通常包括遵守適當的市場行為標準、管理利益衝突、公平對待客戶及確保對客戶提供諮詢建議的妥適性等，亦涉及洗錢及融資恐怖份子的防制，甚至與商品設計或提供客戶諮詢建議相關的稅法有關。

法律、法規及準則包括：主要法令、法規、立法機構或監理機關所訂定的準則、市場規約、銀行公會自律規範及銀行內部作業準則等。如前所述，這些規定似乎已超越法律的界線，而包括了更廣泛的廉潔及道德行為標準。

法規遵循應成為組織文化的一環，而不僅是法規遵循專責人員的責任。銀行若已建立法規遵循功能且符合本文後段所述「法規遵循功能原則」，將可有效管理其法規遵循風險。本文所稱“法規遵循功能”係指員工執行法規遵循職責，而非意指一個特別的組織結構。

* 本文譯自巴塞爾銀行監理委員會 2005 年 4 月 29 日發表之“Compliance and the compliance function in banks”。

** 本文譯者為中央銀行金融業務檢查處副科長。

各銀行法規遵循功能之組織架構差異很大，較大型銀行之法規遵循人員可能配置於營業單位，國際性銀行可能設置總行或地區性的法規遵循人員，小型銀行可能將法規遵循人員集中在同一個單位。有些銀行甚至針對資料保護、防制洗錢及融資恐怖份子等專業領域，另設置法規遵循單位。

銀行應建立法規遵循功能，並以一致性的態度及符合其風險管理策略及架構，設定法規遵循風險管理的優先順序，例如有些銀行法規遵循風險與一些特定的作業風險有密切的關連，因此希望將法規遵循功能納入作業風險功能中，有的銀行則偏好將此兩種功能分開，但建立一個密切合作處理有關法規遵循議題的機制。

不論銀行如何建構其法規遵循功能，均應使其獨立並享有充分的資源、明確定義職責且其執行情形應受到內部稽核定期且獨立的評估。後述原則 5 至 8 將詳細說明高階管理原則，並列舉相關的穩健實務供參。本文適用於所有銀行，惟個別銀行需自行決定要執行到什麼程度。除了本文所揭示的實務外，銀行亦應能遵循其他穩健的實務，以顯示其法規遵循功能確實有效。本文所列原則之執行方式，將視銀行規模、特質、複雜度、業務區域及其所適用法令與監理架構等因素而定。舉例而言，較小型銀行完全採行本文所建議方法似乎不切實際，而有些銀行

則可以其他方法達到相同的結果。

本文所列原則係假設公司管理架構中包括董事會及高階管理人員，不同國家及不同型態機構之董事及高階管理人員的功能，在法令及監理法規上之架構並不相同，應依照各國及各型態機構之公司管理架構而適用之(註 1)。

本文所稱“銀行”泛指銀行、銀行集團及轄下設有銀行的金融控股公司。

本報告應與巴塞爾委員會所發表下列文件一併閱讀：

- 銀行內部控制制度之架構（1998 年 9 月）；
- 強化銀行公司治理（1999 年 9 月）；
- 銀行內部稽核及金融監理機關與稽核的關係（2001 年 8 月）；
- 銀行認識客戶準則（2001 年 10 月）；
- 及
- 作業風險管理及監理之穩健實務（2003 年 2 月）；
- 資本衡量及標準之國際規範（修定版）（2004 年 6 月）；
- 認識客戶合併風險管理（2004 年 10 月）。

本文在討論銀行法規遵循功能之基本原則前，先探討銀行董事會及高階管理人員有關法規遵循之職責。

貳、董事會法規遵循的職責

原則一

銀行董事會應負責監督銀行法規遵循風險管理制度及核准銀行的法規遵循政策，包括以規章或其他正式文件建立長久的法規遵循功能。董事會或其所轄委員會應至少每年一次檢討該銀行法規循政策與政策執行情形，以評估是否有效管理其法規遵循風險。

如前所述，除非董事會明確承諾提昇銀行組織內之誠實及誠信價值，否則法規遵循

政策無法有效執行，而遵守法律、法規及準則應被視為達成此一目的之重要工具。如同處理其他種類之風險，董事會有責任確保銀行已採行適當政策以管理法規遵循風險，並監督該等政策的執行，包括確保高階管理人員在法規遵循功能的協助下，能有效且迅速解決法規遵循相關議題，董事會亦可將該職務授權適當的委員會（如稽核委員會）辦理。

參、高階管理人員法規遵循的職責

原則二

銀行高階管理人員應確保銀行法規遵循風險管理制度的有效性。

下面兩項係本原則最重要部分。

原則三

銀行高階管理階層有責任建立並宣導法規遵循政策，以確保政策被遵循並向董事會陳報其法規遵循風險之管理情形。

銀行高階管理人員有責任訂定書面的法規遵循政策，包括管理人員及員工應遵守的基本原則，並向組織內各層級說明辨識並管理法規遵循風險的主要程序。此外，所有行員均適用的一般性標準與僅適用特定人員的規範應加以區分，以提高政策之清楚及透明度。

高階管理人員監督法規遵循政策的責任，須搭配確保發現違規情事時採取適當改正或修正措施的職責。

高階管理人員在法規遵循功能的協助下必須：

- 每年至少一次辨識及評估銀行所面臨的主要法規遵循風險議題及其管理計畫。該計畫應解決針對會影響既有法規遵循風險管理有效性的所有缺失，及任何增加政策或作業程序以解決年度法規遵循風險評估所發現的新需求。
- 每年至少一次向董事會或其所轄委員會陳報法規遵循政策執行情形及有關事項，包括政策修訂建議。該報告應讓董事會獲得足夠資訊，以判斷該銀行是否有效管理其法

規遵循風險；且

- 及時向董事會或其所轄委員會報告有關重大違反法律、法規及準則之事件。

原則四

銀行高階管理人員應負責於銀行內建立一個

長久且有效的法規遵循功能，作為法規遵循政策之一部份。

高階管理人員應採取必要措施，以確保其有長久有效、具充沛資源且符合下列各原則的法規遵循功能可資信賴。

肆、法規遵循功能原則

原則五：獨立性

一、銀行的法規遵循功能應獨立

獨立性的觀念包括下列四要素：（一）法規遵循功能在銀行內應有正式的地位、（二）應有法規遵循小組或主管完全承擔銀行法規遵循風險協調之責、（三）法規遵循人員，尤其是法規遵循主管，不應被置於其法規遵循職責可能與其他權責利益衝突的職位、（四）法規遵循人員應可取得執行任務所需之資訊及人力資源。

獨立性的概念並不代表法規遵循功能不能與各營業單位之管理人員及員工密切合作，事實上，法規遵循人員與營業單位保持合作的工作關係，有助於早期辨識並管理法規遵循風險。當然，除了法規遵循功能與各營業單位密切合作關係外，下列所述各要件應被視為維護法規遵循功能有效性的措施，而該等措施的執行方式，則視個別法規遵循人員特定職責而定。

（一）地位

法規遵循功能在銀行內應有正式的地位，並賦予適當的位階、權力及獨立性，且

於法規遵循政策或其他正式文件中明文規定，並傳達予全行所有員工。

下列各項應於上述文件中說明：

- 法規遵循功能的角色及權責。
- 確保法規遵循功能獨立性的方法。
- 法規遵循功能與銀行內其他風險管理及內部稽核功能的關係。
- 法規遵循功能若由不同部門之員工負責，應說明各部門間權責分配情形。
- 法規遵循功能有權取得執行權責所需資訊，而銀行相關人員負有合作提供資訊的責任。
- 法規遵循功能有權對可能違反法規遵循政策之缺失進行調查，若情況允許亦可指定外部專家執行該任務。
- 有權自由向高階管理人員，若有需要向董事會或其所轄委員會，表達並揭露其所發現之缺失。
- 向高階管理人員報告的正式職責。
- 直接向董事會或其所轄委員會報告的權利。

（二）法規遵循主管

各銀行應有一位主管或高階人員全權負責法規遵循風險辨識及管理的協調工作，並監督其他法規遵循人員之業務，本文以“法規遵循主管”稱之（註 2）。

法規遵循人員與法規遵循主管間，報告流程或其他功能性關係之特質，取決於該銀行如何建構法規遵循功能。法規遵循人員若編制於營業單位或地區性分支機構，可能需向營業單位主管或地區性主管報告，但並不反對同樣賦予法規遵循人員直接向法規遵循主管報告的權責；法規遵循人員若編制於獨立的單位（如：法令、財務控制、風險管理），或許不需特別規劃直接向法規遵循主管報告的流程，但該些單位應與法規遵循主管密切合作，以確保法規遵循主管能有效執行其職責。

法規遵循主管是否為高階管理人員無妨，若為高階管理人員不應直接負有營業責任，若非高階管理人員則應有直接報告的程序，可直接向無業務相關的高階管理人員報告。

法規遵循主管指派或離職時，應通知銀行監理機關及其董事會，並說明離職原因。國際性銀行其地區性法規遵循主管到任或離職時，也應通知當地國銀行監理機關。

（三）利益衝突

法規遵循主管及其他具有法規遵循職責人員的獨立性，可能因其職位存在實質或潛在的利益衝突而受到損害，因此，巴塞爾銀

行監理委員會偏好法規遵循人員僅負責法規遵循功能，但委員會亦瞭解此種規劃對較小型銀行、較小營業單位或地區性分支機構而言，可能不切實際，其應允許法規遵循人員執行非法規遵循任務，但避免發生利益衝突的可能性。

若法規遵循人員之薪津與其執行法規遵循職責之業務單位的財務績效有關，則其獨立性同樣會受到損害，但其薪津與全行的財務績效有關則是可以被接受的。

（四）取得資訊及人力資源

法規遵循功能應有權主動與任何行員溝通並取得所需資料或檔案，以便執行職務。

法規遵循功能應可主動於存在法規遵循風險的銀行各單位執行職務，有權針對可能違反法規遵循政策的現象進行調查，並可要求銀行提供專業的支援（如：法令或內部稽核），有需要時，並請外部專家執行其任務。

法規遵循功能須能不受約束地向高階管理人員報告有關調查發現之異常或可能違規事件，不怕遭致銀行管理人員或其他員工的報復或厭惡。雖然正常的報告流程需經過高階管理人員，若有需要，法規遵循功能同樣也應有權跳過正常的報告程序，直接向董事會或其所轄之委員會報告，若董事會或其所轄委員會每年至少與法規遵循主管會面一次亦有用處，其有助於董事會或委員會評估該行法規遵循風險管理的有效性。

原則六：資源

銀行的法規遵循功能應具備有效執行職責之資源。

法規遵循功能的資源應充足且適當，以確保銀行能有效地管理法規遵循風險。尤其，法規遵循人員應具備必要的資格、經驗、專業及人格特質方能執行其特殊任務。法規遵循人員對於法律、法規及原則及其對銀行業務的實際影響應有徹底的瞭解，其專業技術，尤其有關法律、法令及準則的更新，應透過定期且系統性的教育訓練來維持。

原則七：法規遵循功能之職責

銀行法規遵循功能之職責應為協助高階管理人員有效管理該銀行所面臨的法規遵循風險。法規遵循功能部分職責若由不同部門人員負責執行，則各部門間之權責分配應清楚明確。

並非所有法規遵循功能必須由“法規遵循部門”或“法規遵循單位”負責執行，亦可由不同部門的職員負責，例如：有些銀行法令及法規遵循係由不同的部門負責，法務部門負責向管理單位提供有關法律、法令及準則的建議並訂定員工應遵守的準則，而法規遵循部門則負責監督政策、作業程序是否被遵循並陳報管理人員；其他銀行的法規遵循部分功能可能被置於作業風險小組或更廣泛的風險管理小組。若有單位的職責係介於不同部門之間，則其權責劃分應更明確。各

部門與法規遵循主管間也應建立適當的合作機制（如：有關提供或交換相關建議及資訊等），並確保法規遵循主管可有效執行其職責。

（五）建議

法規遵循功能應提供高階管理人員有關法律、法規及準則之建議，包括該等法律、法規及準則之更新。

（六）指導原則及教育

法規遵循功能應協助高階管理人員有關：

- 教育員工遵守法律、法規及準則，並擔任聯絡人，解答員工有關法規遵循疑問。
- 透過政策及作業準則，訂定遵循法律、法規及準則的書面指導原則，並擬訂其他文件如法規遵循手冊、內部控制行為準則及操作實務準則。

（七）法規遵循風險的辨識、衡量及評估

法規遵循功能應主動辨識、說明及評估銀行業務相關之法規遵循風險，包括開發新商品及新作業實務、規劃建立新種業務或客戶關係，或與客戶關係有重大改變等。若銀行成立新商品委員會，應有法規遵循人員的參與。

法規遵循功能應選用法規遵循風險之衡量方法（如：利用績效指標），並利用衡量結果改善法規遵循風險之評估，資訊科技藉

由彙整或過濾可能引發法規遵循問題的資料（如：客戶抱怨或不正常交易或支付次數增加等），有助於績效衡量指標之建立。

法規遵循功能應評估銀行法規遵循作業程序及指導原則之妥適性，即時追蹤任何違規事件，若有必要提出改善計畫。

（八）監督、測試及陳報

法規遵循功能應透過執行足夠且具代表性的測試，以監督及測試法規遵循情形，測試結果應循符合銀行內部風險管理作業程序之法規遵循功能報告程序陳報。

法規遵循主管應定期向高階管理人員提報法規遵循相關事件，報告內容應涵蓋一定期間內法規遵循風險評估結果，包括法規遵循風險的改變情形（以績效指標等方法衡量為準）、違規及/或缺失之彙總報告、建議採行之改正措施及已採行的改正措施等。報告形式應配合銀行法規遵循風險之特質及業務型態。

（九）法律責任及聯繫工作

法規遵循功能應擔負特定的法律責任（如：執行洗錢防制的人員應具備的權責），且應與相關外部單位維持聯繫，包括

監理機關、標準訂定者及外部專家等。

（十）法規遵循計畫

法規遵循功能之執行應依法規遵循計畫進行，包括特定政策、作業程序之執行與檢核、法規遵循風險之評估、測試及訓練等既定工作。該計畫應以風險為基礎，並接受法規遵循主管之監督，以確保其涵蓋所有業務範圍，並與其他風險管理功能協調合作。

原則八：與內部稽核的關係

法規遵循功能業務之範圍與廣度，應由稽核功能定期檢核。

內部稽核之風險評估應包括法規遵循風險。稽核計畫應確保法規遵循功能之適足性及有效性，包括與其風險水準相稱之測試控制措施。

本原則意指法規遵循及內部稽核功能應加以區分，方可確保法規遵循功能之作業受到獨立單位之檢核，因此，銀行內部將風險評估及測試工作明確分配（如：法規遵循政策或協議書等相關文件）於兩大功能並應予書面化相當重要，而稽核主管對於任何法規遵循之意見，應通知法規遵循主管。

伍、其 他

原則九：跨國議題

銀行應遵守執行業務當地國所有的法律與規定，且其法規遵循功能之組織結構與職責應符合當地國法令與監理規定。

銀行可透過分行或子銀行，甚至於無分支機構的國家跨國營運。各國法令及監理規定不盡相同，且因業務或分支機構之型態而有所差異。

銀行若選擇於特定國家營業，應遵守當地國之法律及規定，如：銀行若以子銀行的方式營運必須遵守當地國法令及監理法規之規定，有些國家對於外國銀行之分行亦有特殊規定。有關當地國之業務，應確保該國法規遵循功能由具備當地國專業知識及經驗之個人來擔任，由母國法規遵循主管與其他風險管理功能合作下負責監督。

委員會認為銀行基於各種不同的法令因素，而決定於不同的國家營運，但其若提供母國監理機關所不允許的商品或業務，則應採行作業程序以辨識及評估可能升高的聲譽風險。

原則十：委外作業

法規遵循應被視為銀行重要的風險管理業務，特定的法規遵循任務可委外執行，但仍應受到該銀行法規遵循主管之監督。

聯合論壇（亦即巴塞爾銀行監理委員會、國際證券委員會及國際保險協會）鼓勵各金融機構參考其最近公佈之金融機構委外作業高階指導原則（註 3）。

銀行應確保所有委外作業均不得妨礙監理機關的有效監理。不論特定法規遵循之任務委外程度如何，董事會及高階管理人員仍然有責任確保該銀行遵守所有的法律、法規及準則。

附 註

(註 1) 有些國家，董事會主要功能係監督執行單位（高階管理人員及一般管理人員），以確保其完成所交付任務，亦即董事會不具執行功能；反之，有些國家董事會在銀行管理架構上則擁有較大權限。基於此等差異，本文所指董事會與高階管理人員，非指法律上之結構，而係指銀行內兩項決策功能。

(註 2) 有些銀行法規遵循主管的頭銜為法規遵循長，其他銀行則將法規遵循長視為執行特定法規遵循職責的人員。

(註 3) 聯合論壇-“金融服務委外作業”-2005年2月（www.bis.org）。